Staatsblad
van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 2015

515

Besluit van 9 december 2015 tot wijziging van het Besluit samenwerking VO-BVE in verband met wijziging van het aantal uren dat kan worden gevolgd aan een andere school of instelling

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 1 juli 2015 nr. WJZ/785315 (10551), directie Wetgeving en Juridische Zaken, gedaan mede namens Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Economische Zaken;
Gelet op artikel 25a, vierde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 30 juli 2015, nr. W05.15.0212/I);
Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 7 december 2015, nr. 830093(6710), directie Wetgeving en Juridische Zaken, uitgebracht mede namens Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I. WIJZIGING BESLUIT SAMENWERKING VO-BVE

Artikel 2 van het Besluit samenwerking VO-BVE wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:
2. Een leerling als bedoeld in het eerste lid volgt voor ten hoogste de helft van het aantal klokuren van het onderwijsprogramma, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de WVO, lessen of stages aan de andere school of aan een instelling.

3. Onder vernummering van het derde tot het vierde lid, wordt een derde lid ingevoegd, luidende:
3. Bij de toepassing van het eerste lid dient op elke school die betrokken is bij de samenwerkingsovereenkomst bedoeld in artikel 25a, derde lid, van de WVO, ten minste een deel van het onderwijs in de bovenbouw op de eigen school te worden verzorgd. Voor de verschillende schoolsoorten gelden de volgende voorschriften:

a. indien het betreft een school voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs of een school voor hoger algemeen voortgezet onderwijs, dient op de eigen school het onderwijs te worden verzorgd in ten minste één van de profielen bedoeld in artikel 12, derde lid, van de WVO;

b. indien het betreft een school voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs, dient op de eigen school het onderwijs te worden verzorgd in ten minste één van de sectoren bedoeld in artikel 10, derde lid, van de WVO;

c. indien het betreft een school voor voorbereidend beroepsonderwijs, dient op de eigen school het onderwijs te worden verzorgd in ten minste één van de afdelingen bedoeld in artikel 10c van de WVO, dan wel één intrasectoraal dan wel intersectoraal programma als bedoeld in artikel 10b, vierde lid van die wet;

d. indien het betreft onderwijs in de gemengde leerweg als bedoeld in artikel 10d van de WVO aan een school voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs of aan een school voor voorbereidend beroepsonderwijs, dient op de eigen school het onderwijs te worden verzorgd in ten minste één van de afdelingen bedoeld in artikel 10c van de WVO, dan wel één intrasectoraal dan wel intersectoraal programma als bedoeld artikel 10d, vierde lid van die wet.

4. Het vierde lid (nieuw) komt te luiden:

4. In de samenwerkingsovereenkomst, bedoeld in artikel 25a van de WVO, worden afspraken gemaakt over de wijze waarop de school geregeld contact onderhoudt met de leerlingen die aan die school zijn ingeschreven.

ARTIKEL II. INWERKINGTREDING

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2016. Indien het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 1 januari 2016, treedt het in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, en werkt het terug tot en met 1 januari 2016.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbijbehorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 9 december 2015

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

Uitgegeven de *achttiende* december 2015

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

stb-2015-515
ISSN 0920 - 2064
's-Gravenhage 2015

NOTA VAN TOELICHTING

Deze toelichting wordt gegeven mede namens Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken.

Algemene toelichting

Inleiding

Dalende leerlingenaantallen zorgen ervoor dat scholen in problemen komen bij het organiseren en in stand houden van hun onderwijsaanbod. De terugloop in de bekostiging als gevolg van leerlingendaling kan ertoe leiden dat de kwaliteit van het onderwijs onder druk komt te staan. Op den duur kan het ook betekenen dat scholen afdelingen zullen moeten sluiten, waardoor de variëteit en de toegankelijkheid van het onderwijs in het gedrang kunnen komen. Het kan voorkomen dat in een regio sommige vormen van onderwijs verdwijnen, terwijl het wel noodzakelijk of wenselijk is dat zij worden aangeboden.

Samenwerking tussen scholen (en waar nodig met mbo-instellingen) is een van de belangrijkste manieren waarop scholen ervoor kunnen zorgen dat de kwaliteit, diversiteit en toegankelijkheid van het onderwijs gehandhaafd blijven. Het kabinet wil zulke samenwerking daarom stimuleren, zoals dat ook is benoemd in het regeerakkoord «Bruggen slaan»: «in krimpgebieden moeten alle vormen van samenwerking mogelijk zijn».

In twee beleidsbrieven over leerlingendaling heb ik aangegeven dat ik samenwerking in het voortgezet onderwijs gemakkelijker wil maken door het verruimen van de zogenoemde «50%-regel» en door het mogelijk te maken dat scholen gezamenlijk sectoren/profielen aanbieden in vmbo-tl, havo en vwo.[1] Het onderhavige besluit voorziet in het eerste; het tweede wordt in een apart besluit geregeld.

Wat is het probleem?

In het voortgezet onderwijs treedt landelijk vanaf 2016 leerlingendaling op: tot 2030 daalt het aantal leerlingen met bijna twaalf procent. Het is een fenomeen dat door het hele land optreedt: meer dan 85 procent van de besturen krijgt te maken met leerlingendaling. Regionaal kunnen er echter veel grotere dalingen optreden: tussen 2012 en 2020 kennen 69 gemeenten een leerlingendaling van meer dan 20 procent, en elf gemeenten zelfs van meer dan 30 procent. In de bekende «krimpregio's» zoals Limburg, Zeeland en Groningen is de leerlingendaling al jaren geleden ingezet.

Door leerlingendaling worden scholen en afdelingen steeds kleiner. In gebieden waar die daling sterk is, leidt dit ertoe dat scholen en afdelingen te klein worden om rendabel in stand te houden, of om de kwaliteit van het onderwijs op peil te kunnen houden. De reden voor deze problematiek ligt in belangrijke mate in de complexiteit van het voortgezet onderwijs: er zijn verschillende schoolsoorten, die ieder een eigen structuur kennen, opgedeeld in verschillende sectoren of profielen. Omdat leerlingen in de bovenbouw altijd uit verschillende sectoren of profielen moeten kiezen, worden de klassen steeds vaker te klein om het onderwijs organiseerbaar en betaalbaar te houden. Maar ook in de onderbouw kunnen door verminderde instroom organisatorische problemen voorkomen.

---

[1] Kamerstukken II 2012/2013, 31 293, nr. 167 en Kamerstukken II 2013/2014, 31 293, nr. 203.

Een school die als geheel groot genoeg is om (ruim) boven de opheffingsnorm te zitten, kan nog altijd een bijzonder klein aantal leerlingen in de bovenbouw havo of vwo hebben. Zo zijn er scholengemeenschappen van 1.500–2.000 leerlingen die slechts 30-40 leerlingen in de vierde klas vwo hebben. Omdat die leerlingen over vier profielen verdeeld worden, worden de groepen zo klein dat een school dat niet meer kan organiseren: docenten staan voor te kleine klassen en lokalen worden nog niet half gevuld.

In het vmbo komt een vergelijkbare problematiek voor: het onderwijs is in de bovenbouw verdeeld in vier sectoren, en daarbinnen ook nog eens in ruim dertig afdelingen. Daarbij wordt in de techniieksectoren de problematiek versterkt doordat de benodigde praktijkvoorzieningen relatief duur zijn. Deze afdelingen zijn dus nog eerder onrendabel.

Het gevolg van deze ontwikkelingen is dat scholen gedwongen worden afdelingen of hele scholen te sluiten. Leerlingen moeten voor die schoolsoorten naar een andere school. Dat betekent in veel gevallen dat leerlingen een stuk verder moeten fietsen. Waar het organisatorische probleem zich voordeed in de bovenbouw, betekent dit dat niet alleen bovenbouwers verder moeten fietsen, maar ook brugklassers. Want als een school een bovenbouw niet meer in stand kan houden, moet ook de onderbouw sluiten: een school mag namelijk niet alleen een onderbouw aanbieden.

Een bijkomend probleem is keuzevrijheid. Het is van groot belang dat ouders kunnen kiezen voor onderwijs dat past bij de specifieke behoeften van hun kind, of bij hun levensbeschouwelijke overtuiging. Door leerlingendaling komt die keuzevrijheid onder druk te staan. Als scholen of afdelingen moeten sluiten, neemt de variatie in onderwijsaanbod af. In sommige regio's kan dat ertoe leiden dat er voor ouders en leerlingen helemaal niets meer te kiezen valt.

De oude mogelijkheid tot uitbesteding en haar grenzen

Scholen kunnen sinds 2006 gebruik maken van de zogenaamde «50%-regel», die hen toestaat gezamenlijk de verantwoordelijkheid te nemen om het onderwijsaanbod in de regio in stand te houden. Deze regel, die is vervat in het Besluit samenwerking VO-BVE, geeft scholen namelijk de mogelijkheid leerlingen met het oog op drie doelen onderwijs aan een andere school of instelling te laten volgen (artikel 25a WVO):
a. om leerlingen met bijzondere kenmerken beter in staat te stellen een diploma te behalen,
b. om leerlingen meer kansen te geven om vervolgonderwijs met gunstig resultaat te volgen, of
c. om onderwijsvoorzieningen doelmatiger te gebruiken.

Met het oog op een van deze doelen mag een school een deel van het programma uitbesteden aan een andere vo-school, of aan een bve-instelling.[2] Het uitbestede deel van het programma mocht tot inwerkingtreding van onderhavig besluit maximaal 50 procent van het aantal klokuren *per schooljaar* betreffen – vandaar de informele benaming «50%-regel».

[2] Dit betreft de zogenoemde routes 1 en 2 van het Besluit samenwerking VO-BVE. Het besluit bevat nog een tweetal andere routes, namelijk het overdragen van (een deel van) de bekostiging bij tussentijdse overstap naar een vo-school of bve-instelling (route 3), en het uitbesteden van een vo-leerling aan het vavo (route 4). Voor deze routes heeft de onderhavige verruiming geen gevolgen.

Hiermee hebben scholen sinds 2006 ruimte om doelmatiger te werken en zo onderwijs in stand te houden dat anders niet rendabel zou kunnen zijn. Onder de druk van leerlingendaling bleek de bestaande ruimte echter niet voldoende te zijn. Scholen worden genoodzaakt om voor een groter deel van de bovenbouw samenwerking te zoeken dan toegestaan was. Scholen willen bijvoorbeeld in het vwo of de havo samenwerken voor de onrendabele profielvakken en keuzevakken – dat gaat om ongeveer tweederde van het aantal uren in een jaar. Ook vmbo-scholen zoeken noodgedwongen samenwerking die de bestaande mogelijkheden overstijgt: in sommige regio's kunnen scholen alleen nog een breed beroepsgericht aanbod in stand houden als ze de hele bovenbouw gezamenlijk, door middel van uitbesteding vormgeven. Voor dit soort situaties biedt de bestaande uitbestedingsmogelijkheid te weinig ruimte.

Verruiming van de mogelijkheid tot uitbesteding

Om scholen de ruimte te geven ook in dit soort situaties het onderwijs op een betaalbare en organiseerbare wijze vorm te geven, verruimt het onderhavige besluit deze «50%-regel». Het verandert niets aan de doelen met het oog waarop scholen mogen uitbesteden. Het verandert wel de mate waarin scholen mogen uitbesteden: het mag nu maximaal 50 procent van het aantal klokuren *per leergang* (cursusduur). Hoewel het aantal uren dat een leerling aan een andere school onderwijs mag volgen dus per saldo niet toeneemt, ontstaat er wel meer ruimte om met die uren te schuiven. De verruiming is niet beperkt tot bepaalde vakken. Het is nu mogelijk om een leerling meer dan de helft van een schooljaar, of een heel schooljaar, of zelfs een hele bovenbouw aan een andere school of instelling uit te besteden.

Om te voorkomen dat een school alle leerlingen van de gehele bovenbouw uitbesteedt, is vereist dat aan de school zelf ook ten minste één onderwijsprogramma in de bovenbouw aan de eigen school verzorgt. Als het gaat om een school voor havo of vwo, geldt de eis dat ieder van die scholen minimaal één van de profielen «natuur en techniek», «natuur en gezondheid», «economie en maatschappij» en «cultuur en maatschappij» volledig aan de eigen school blijft verzorgen. Als het gaat om een school voor mavo, geldt dat ten minste één van de sectoren «techniek», «zorg en welzijn», «economie» of «landbouw» volledig aan de eigen school wordt verzorgd. Voor de scholen voor vbo geldt hetzelfde principe. Omdat deze scholen echter niet verplicht zijn alle sectoren aan te bieden, ligt de situatie daar anders. Er zijn scholen voor vbo die niet meer dan één sector aanbieden, maar binnen die sector wel verschillende onderwijsprogramma's verzorgen, gericht op verschillende afdelingsvakken, intersectorale of intrasectorale programma's. Om ook voor deze scholen samenwerking en uitwisseling van leerlingen mogelijk te maken, geldt voor die schoolsoort de eis dat zij ten minste één volledig onderwijsprogramma moeten aanbieden, inclusief het gemeenschappelijk deel dat voor alle sectoren gelijk is, een sectordeel dat kenmerkend is voor de sector die een bepaalde groep leerlingen aan die school heeft gekozen en het vrije deel met het door deze groep leerlingen gekozen afdelingsvak, intrasectoraal programma of intersectoraal programma. Kortom; ten minste één van de op de school te kiezen examenroutes moet volledig worden aangeboden zodat die leerlingen het volledige onderwijsprogramma tot en met het laatste leerjaar kunnen volgen op de eigen school. Hiermee wordt voorkomen dat een school feitelijk alleen nog onderwijs in de onderbouw verzorgt en alle leerlingen van de bovenbouw feitelijk uitbesteedt aan de school waarmee wordt samengewerkt. Die situatie zou niet passen bij het doel waarmee onderhavig besluit in 2005 tot stand is gekomen.

Alternatieven voor verruiming van uitbesteding zijn niet toereikend

Er zijn alternatieven voor (ruimere) uitbesteding van leerlingen; oplossingen die besturen ook kunnen kiezen om de geschetste problemen op te lossen. Ze kunnen fuseren, of ze kunnen de leerlingen overschrijven naar de andere school. Deze alternatieven staan ook nu al open voor scholen, en daar verandert niets aan. Deze alternatieven zijn echter niet in alle gevallen toereikend.

Fusie is een veel ingrijpender stap dan samenwerking, en is in lang niet alle gevallen een passende oplossing – of dat is het pas op termijn. Bovendien betreft de gewenste samenwerking meestal maar een deel van het onderwijsaanbod van een school, of alleen een nevenvestiging. In dat geval is fusie van hele scholen of zelfs van besturen veel te vergaand.

Overschrijven van leerlingen is in veel gevallen geen optie vanwege denominatie – ouders en bestuurders willen dan graag dat de verantwoordelijkheid voor de leerling bij het bestuur blijft waar de leerling oorspronkelijk ingeschreven stond. In veel gevallen zal die school ook nog delen van het onderwijs verzorgen. Ook willen zij vaak dat de school waar ze de leerling in hebben geschreven het diploma uitreikt.

Samenwerkingsovereenkomst

Het Besluit samenwerking VO-BVE is gebaseerd op artikel 25a van de WVO. Dat artikel bepaalt dat de in het besluit uitgewerkte uitbesteding alleen mag plaatsvinden als er een samenwerkingsovereenkomst tussen de vo-scholen of tussen de vo-school en de bve-instelling wordt gesloten. Een dergelijke samenwerkingsovereenkomst moet volgens de wet in elk geval de volgende onderdelen omvatten:

a. het doel van de samenwerking,

b. de doelgroep,

c. de wijze waarop wordt nagegaan waarop dit doel wordt bereikt,

d. het onderwijsprogramma dat volgens de samenwerking wordt vormgegeven,

e. in geval van overdracht van een deel van de bekostiging met toepassing van artikel 99 [WVO], achtste lid, de omvang en de bestemming van de over te dragen middelen, en

f. een regeling voor de beslechting van geschillen tussen partijen over de uitvoering van de overeenkomst.

Deze voorwaarde voor uitbesteding van leerlingen blijft onverminderd van kracht na de onderhavige verruiming. Sterker, het belang van een gedegen samenwerkingsovereenkomst wordt alleen maar groter voor het slagen van de samenwerking. Als leerlingen namelijk voor een langere periode onderwijs aan een andere school of instelling mogen volgen, zijn ze langer uit het directe zicht van de school waar ze ingeschreven staan. Het bevoegd gezag waar de leerling staat ingeschreven blijft echter verantwoordelijk voor die leerling en het onderwijs dat hij of zij volgt. Als de kwaliteit van het onderwijs dat door de ontvangende school of instelling wordt verzorgd onder de maat is, wordt het uitbestedende bestuur daarop aangesproken, terwijl het niet direct invloed heeft op die kwaliteit. Ook de onderwijsopbrengsten worden aan dat bestuur toegeschreven. Ditzelfde principe geldt voor het leerlingenverzuim: de verzuimregistratie moet worden bijgehouden door de uitbestedende school, terwijl de leerling niet komt opdagen op een andere school of instelling. Hoe minder een leerling les volgt op de school waar hij of zij ingeschreven staat, hoe moeilijker het voor die school wordt om in beeld te houden of het wel goed gaat met die leerling.

In dit kader is overwogen om te eisen dat een aantal vakken verplicht worden verzorgd aan de eigen school, en niet toe te staan dat leerlingen een volledig schooljaar of de volledige bovenbouw worden uitbesteed aan een andere school. Hiervan is echter afgezien omdat het niet in alle gevallen in het belang van de leerling is dat hij in een schoolweek heen en weer moet reizen tussen twee scholen. Daarom is in dit besluit een aanvullende eis opgenomen voor de samenwerkingsovereenkomst. De samenwerkende scholen zijn verplicht afspraken te maken over de wijze waarop zij regelmatig contact onderhouden met de leerlingen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Dit kan bijvoorbeeld door een deel van de lessen aan te blijven bieden op de school waar de leerlingen zijn ingeschreven, en de leerlingen slechts voor bepaalde vakken uit te besteden. Maar deze afspraak kan ook worden vormgegeven door de mentor van de uitbestedende school geregeld een mentoruur of huiswerkbegeleiding of andere contacturen te laten verzorgen op de school waar de leerlingen feitelijk onderwijs volgen. Door het contact op deze wijze te organiseren, hoeven de leerlingen niet heen en weer te reizen, en kan de mentor toch zicht houden op en aanspreekbaar blijven voor zijn leerlingen.

In een dergelijke situatie neemt het belang van een degelijke samenwerkingsovereenkomst dus toe. Het moet zowel voor de scholen of instellingen, als voor de leerlingen en de ouders glashelder zijn wie ze moeten aanspreken als er sprake is van problemen of incidenten. Voor ouders moet het aanspreekpunt het bevoegd gezag zijn van de school of instelling waar zij hun kind hebben ingeschreven. Dit bevoegd gezag moet vervolgens op basis van de samenwerkingsovereenkomst het bevoegd gezag van de school of instelling waar het onderwijs gevolgd wordt, kunnen aanspreken. In zulke gevallen is het dus de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van de school of instelling waar de leerlingen staan ingeschreven, om veranderingen of optreden af te dwingen van het bevoegd gezag van de school of instelling waar onderwijs wordt gevolgd, of om de samenwerking te beëindigen.

Dit houdt dus ook in dat de school duidelijk moet communiceren over het uit te besteden gedeelte van het onderwijsprogramma. Artikel 24a van de WVO eist dat de schoolgids de ouders en leerlingen informeert over de werkwijze van de school en het verzuimbeleid. Het is uiteraard van belang dat de school in de schoolgids, en in voorkomende gevallen ook in het programma van toetsing en afsluiting, opneemt welke gedeelten van het programma aan een andere school worden uitbesteed, en welke school dat is. Ook verdient het aanbeveling duidelijk te maken waar ouders moeten aankloppen in het geval van problemen en incidenten. Al bij voorlichting en inschrijving zouden scholen er goed aan doen hier helder over te communiceren.

Verantwoordelijkheden van scholen

De verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag dat leerlingen uitbesteedt omvat dus de volgende elementen:

• De uitbestedende school zorgt ervoor dat de leerlingen goed onderwijs krijgen.

• De uitbestedende school houdt in het oog of de leerlingen de doelen halen van de onderwijssoort waarvoor ze staan ingeschreven.

• De uitbestedende school draagt er zorg voor dat leerlingen voldoende worden voorbereid op hun eindexamen. Om dit te bereiken, onderhouden de uitbestedende school en de ontvangende vo-school of bve-instelling regelmatig contact over de leerlingen.

• De uitbestedende school onderhoudt regelmatig contact met de leerlingen teneinde zicht te houden op de leerlingen en voor hen aanspreekbaar te blijven.

• De uitbestedende school draagt zorg voor het melden van het verzuim van de uitbestede leerlingen aan DUO.
• Een uitbestede leerling telt mee voor de kwaliteitskaart van de school waar hij of zij staat ingeschreven.

De ontvangende vo-school of bve-instelling heeft uiteraard ook verantwoordelijkheden:
• De vo-school of bve-instelling waaraan de leerling wordt uitbesteed is verantwoordelijk voor het nakomen van de afspraken.
• De vo-school of bve-instelling waaraan de leerling wordt uitbesteed is verantwoordelijk voor de terugkoppeling van het verzuim van de leerling aan de uitbestedende vo-school.

In het geval dat een leerling ook deelneemt aan de examens op de school waaraan hij of zij wordt uitbesteed, geschiedt dat onder verantwoordelijkheid van het uitbestedende bestuur, zoals dat ook het geval was bij de oude mogelijkheid tot uitbesteding. De vaststelling van de einduitslag en de afgifte van het diploma zijn een zaak van het bevoegd gezag van de school waar de leerling staat ingeschreven. Die school is ook verantwoordelijk voor de aanlevering van het behaalde resultaat aan BRON. De Regeling modellen diploma's vwo-havo-vmbo schrijft in dat geval voor dat achter de desbetreffende vakken de naam van de andere school wordt vermeld. Ook hiervoor geldt dat het sterk is aan te bevelen in de schoolgids duidelijk te maken hoe een en ander is geregeld, en waar ouders kunnen aankloppen in het geval van problemen en incidenten.

Medezeggenschap

Als besturen overwegen om op basis van het Besluit samenwerking VO-BVE een vorm van samenwerking aan te gaan, is er ook een rol voor medezeggenschap. De (G)MR van een school heeft namelijk adviesrecht bij het aangaan, verbreken of belangrijk wijzigen van een samenwerkingsovereenkomst (zie artikel 11, onderdeel d, van de Wet medezeggenschap op scholen). Op deze manier kunnen ouders en docenten hun invloed uitoefenen op de besluitvorming. Los van deze formele rol is het van groot belang dat besturen ouders en docenten in een vroeg stadium betrekken bij het nadenken over de manier waarop met dalende leerlingenaantallen moet worden omgegaan.

Toezicht

De samenwerkende scholen en/of instellingen hoeven hun samenwerking niet te melden aan DUO of het ministerie. Het is de Inspectie van het Onderwijs die toezicht houdt op dit soort situaties. Voor de inspectie blijft het bevoegd gezag waar de leerlingen staan ingeschreven het aanspreekpunt.

Het toezicht van de inspectie is gericht op het onderwijsprogramma. Dat wil zeggen dat zij niet van elke afzonderlijke leerling hoeft na te gaan hoeveel uren hij of zij aan een andere school volgt, maar beoordeelt of het onderwijsprogramma binnen de grenzen van het besluit blijft. Zo worden ook problemen met zittenblijven voorkomen. Het kan immers gebeuren dat bijvoorbeeld een vmbo-leerling in de basisberoepsgerichte leerweg die op basis van dit besluit zijn hele bovenbouw aan een andere school volgt, in het derde leerjaar blijft zitten. In dat geval volgt deze leerling dus drie jaar onderwijs aan een andere school, terwijl hij vijf schooljaren ingeschreven staat – men zou kunnen beargumenteren dat deze leerling in dit geval in feite 60 procent van zijn cursusduur onderwijs volgt aan een andere school.

Het Besluit samenwerking VO-BVE geeft mogelijkheden voor samenwerking tussen scholen, die met name (maar niet uitsluitend) in situaties van leerlingendaling van groot belang zijn. Anderzijds kan het voor de inspectie lastiger worden om geoorloofde samenwerkingen te onderscheiden van situaties waarin twee scholen in feite functioneren als één school, en er dus een onterecht bekostigingsvoordeel ontstaat. Dit komt met name omdat het besluit geen grens stelt aan het aantal leerlingen dat een school op deze manier mag uitbesteden, en ook geen vakken uitsluit van uitbesteding. Daarnaast wordt financieel toezicht niet eenvoudiger als scholen bij uitbesteding ook bekostiging gaan overdragen. Voor de inspectie is de samenwerkingsovereenkomst van groot belang bij het beoordelen van de rechtmatigheid van de samenwerking. In artikel 25a van de WVO is opgenomen dat, wanneer bij de samenwerking sprake is van overheveling van een deel van de bekostiging, de omvang daarvan en de bestemming van de over te dragen middelen moeten worden vermeld in de samenwerkingsovereenkomst. Naarmate bij de samenwerking een groter deel van de leerlingen voor langere tijd wordt uitbesteed, is vaker sprake van overheveling van middelen tussen de samenwerkende scholen. Overheveling van bekostiging wordt bovendien geregistreerd in de boekhouding, waarop accountantscontrole plaats vindt. Door de accountantscontrole en door de vermelding in de samenwerkingsovereenkomst krijgt het interne en het externe toezicht voldoende zicht op de financiële gevolgen van de samenwerking en de uitbesteding van leerlingen.

Financiële gevolgen

Met de verruiming zijn geen kosten gemoeid.

Administratieve lasten

De verruiming brengt geen extra administratieve lasten met zich mee. De verruiming verplicht schoolbesturen nergens toe. Als schoolbesturen gebruik willen maken van de verruiming, moet een samenwerkingsovereenkomst worden opgesteld. Dat verandert niet.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

In de uitvoerings- en handhavingstoets is de wijziging van het besluit als uitvoerbaar beoordeeld. Een aantal opmerkingen is verwerkt in het besluit en de toelichting.

Internetconsultatie

De wijziging kan op goedkeuring van het veld rekenen, en dat is door de consultatie bevestigd. De consultatie leverde een zeer gering aantal reacties op. Een ouder bracht in dat als een school mag uitbesteden, dat kan betekenen dat er op een andere wijze invulling wordt gegeven aan de wijze van lesgeven, terwijl de keuze van een school juist daardoor kan zijn ingegeven.

Dit punt is terecht: het is inderdaad zo dat uitbesteding kan betekenen dat een leerling les krijgt op een school met een andere pedagogisch-didactische signatuur, of een andere denominatie. In gebieden met leerlingendaling is een zekere mate van verschraling van onderwijsaanbod vaak onvermijdelijk. Maar samenwerking door middel van uitbesteding is juist een manier om die rijkdom zoveel mogelijk te behouden. Voor een groot deel – minimaal de helft van de cursusduur – blijft de leerling les volgen op de school van aanmelding. Als een dergelijke vorm van samenwerking niet mogelijk wordt gemaakt, bestaat

het risico dat een hele opleiding opgeheven wordt, en dat is een nog verdergaande aantasting van de variëteit van het onderwijsaanbod. Bovendien hebben ouders medezeggenschap als het gaat om uitbesteding. Bij het aangaan of veranderen van een samenwerkingsovereenkomst heeft de medezeggenschapsraad adviesrecht. De spanning tussen de keuzevrijheid van ouders en de noodzaak tot samenwerken onderstreept het belang van een tijdige voorlichting door de school.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, lid 2

Met dit artikel wordt een lid geschrapt dat bij de oude mogelijkheid tot uitbesteding een afwijking toestond voor het sector- en vrije deel van het programma voor de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen en de gemengde leerweg in het vmbo. De verruimde mogelijkheid tot uitbesteding maakt deze afwijkingsbepaling overbodig.

Artikel II

In artikel II wordt de inwerkingtreding van dit besluit geregeld. Het besluit treedt in werking per 1 januari 2016. Indien het besluit niet voor 1 januari 2016 in het Staatsblad geplaatst kan worden, treedt het in werking met ingang van de dag na de datum waarop het besluit in het Staatsblad wordt gepubliceerd. In dat geval verleent het artikel terugwerkende kracht aan het besluit, tot 1 januari 2016.

Hier is voor gekozen omdat de doelgroep van deze maatregel, scholen en schoolbesturen in het voortgezet onderwijs en instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs, gebaat is bij een spoedige inwerkingtreding van het besluit. Dit besluit biedt scholen meer ruimte voor samenwerking en is in die zin begunstigend voor de doelgroep. Het besluit stelt geen verzwarende of extra administratieve eisen. Enkele scholen die te maken hebben met dalende leerlingenaantallen, willen dit lopende schooljaar al gebruik maken van de extra ruimte die de maatregel hen biedt voor samenwerking met naburige scholen. Om deze redenen wordt afgeweken van de minimale invoeringstermijn van twee maanden die wordt gehanteerd in het kader van de vaste verandermomenten (zie kabinetsbrief van 11 december 2009, Kamerstukken II 2009/10, 29 515, nr. 309). Dit past bij de eerste uitzonderingsgrond uit de genoemde kabinetsbrief («hoge c.q. buitensporige private of publieke voor- of nadelen van vertragingen van invoering»).

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker